

Evalutando el Acta GOLDWATER - NICHOLS Diez Años Después

James R. Locher, III

Tomado de la revista *Joint Force Quarterly*, número de otoño de 1996

UN ACONTECIMIENTO que será un hito en la historia de la ley americana, es como describió el congresista y luego secretario de defensa Les Aspin cuando el Acta de Reorganización del Departamento de Defensa, denominado Acta Goldwater – Nichols. Sirviendo en calidad de presidente del Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes de EE.UU. en el año 1986, Aspin agregó, *[Esta ley] es probablemente el cambio más significativo en las Fuerzas Armadas de EE.UU. desde que el Congreso Continental creó el Ejército Continental en 1775.* Puesto que Aspin era conocido por la inclinación para declaraciones dramáticas y llenas de color, mucha gente veía esta aseerción como otra exageración política. El Pentágono, que no favoreció la legislación, no sólo descartó la descripción ofrecida por Aspin sino que sostuvo una opinión opuesta. El secretario de defensa Caspar Weinberger y los jefes de las Fuerzas Armadas habían resistido la legislación de reorganización durante una lucha agria con el Congreso que duró cinco años.

A pesar de las actitudes dentro del Departamento de Defensa, Aspin y sus colegas en los dos comités de las Fuerzas Armadas tuvieron altas expectativas para el Acta Goldwater – Nichols. Los senadores Barry Goldwater y Sam Nunn, ambos líderes de la reforma de defensa, se dieron cuenta que se requeriría mucho tiempo para alcanzar la plena implementación de los masivos cambios en la burocracia más grande del mundo libre. Los dos predijeron que la implementación de muchos de los cambios, en particular los culturales, requeriría entre cinco y diez años. El décimo aniversario del Acta nos presenta la oportunidad de juzgar si los resultados corresponden a las expectativas. Una comparación entre el desempeño de las instituciones de defensa durante la década pasada y los objetivos del Acta Goldwater – Nichols permite evaluar las contribuciones de la ley.

Objetivos

El Congreso estadounidense expresó su intención en la sección política del Acta. Su inquietud estaba arraigada principalmente en el excesivo poder e influencia y el poder excesivos de las cuatro instituciones militares, situación que les había impedido integrar sus capacidades distintas en la conducción eficaz de la guerra conjunta. El principal especialista de la Cámara de Representantes en asuntos de reorganización de defensa acotó que “la influencia abrumadora de las cuatro instituciones militares. . . está completamente fuera de proporción con sus responsabilidades formales asignadas y limitadas por la ley”.¹

Incentivado por el deseo de crear un balance más idóneo entre los intereses de las instituciones individuales y conjuntas, el Congreso declaró ocho propósitos para el Acta, el último de los cuales tiene dos partes:

- Reorganizar el Departamento de Defensa y fortalecer la autoridad civil
- Mejorar la asesoría militar brindada al Presidente, al Consejo de Seguridad Nacional y al Secretario de Defensa
- Darles a los comandantes de los comandos de combate unificados y especificados la clara responsabilidad del cumplimiento de las misiones asignadas a sus respectivos comandos
- Garantizar que la autoridad de los comandantes de los comandos de combate unificados y especificados sea proporcionada a sus responsabilidades con respecto al cumplimiento de las misiones asignadas a sus respectivos comandos
- Aumentar la atención prestada a la formulación de la estrategia y al planeamiento de contingencias
- Mejorar las políticas de administración de oficiales conjuntos
- Realzar la eficacia de las operaciones militares y

Tropas de Fuerte Drum, Nueva York llegan al aeropuerto internacional de Puerto Príncipe durante la Operación Restore Democracy.



Fotos: Departamento de Defensa

El Acta Goldwater—Nichols ha mejorado la calidad de la atención prestada a la elaboración de estrategia y del planeamiento de contingencias. La calidad de los documentos de estrategia ha variado, sin embargo en todos los casos su valor ha sido superior a sus antecesores pre Goldwater—Nichols. La nueva estrategia nacional militar, la que conceptualizó la conducción de dos guerras regionales de mayor envergadura casi al mismo tiempo, proveyó una respuesta oportuna y flexible a las amenazas existentes al fin de la Guerra Fría.

mejorar la gerencia y la administración del Departamento de Defensa.

Autoridad Civil

En el análisis de la organización de defensa realizada a mediados de los años 80, el Congreso encontró muchos obstáculos que impedían el eficaz ejercicio de la autoridad civil, especialmente del Secretario de Defensa. Muchos miembros del Congreso estaban de acuerdo con lo afirmado por un ex funcionario de defensa sobre la función del Secretario de Defensa: “Su verdadera autoridad no es tan grande como parece ser, y en realidad, sus inmensas responsabilidades no se corresponden con el poder que posee”.²

En un informe del Congreso publicado en 1985, titulado *Defense Organization*, los esfuerzos del Secretario fueron vistos como “seriamente obstaculizados por la falta de una fuente de asesoría militar verdaderamente independiente”. Los Jefes de Estado Mayor Conjunto

intercambiaron favores políticos por concesiones sobre diversos asuntos de interés a un arma o más, proveyendo al Secretario un asesoramiento débil. En esta situación, la Oficina del Secretario de Defensa (OSD) tuvo la plena obligación de desafiar las cuatro armas, individual y colectivamente, con respecto a cuestiones de política y programas. El informe *Defense Organization* evaluó el resultado negativo:

*La consecuencia natural ha sido la intensificación del desacuerdo entre civiles y militares, el aislamiento de la OSD, una pérdida de información crítica para la toma eficaz de decisiones, y más importante, una debilitación política del Secretario de Defensa y su estado mayor en la OSD. El resultado del intercambio de favores políticos entre las instituciones armadas, ha sido la indeseable debilitación del control civil sobre las Fuerzas Armadas.*³

La confusión con respecto a los roles de los secretarios de los diferentes servicios armados fue el próximo



El secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, en una conferencia con la prensa después de los ataques terroristas contra los EE.UU., 11 de septiembre de 2001.

Numerosas disposiciones del Acta Goldwater – Nichols tocaban estos problemas. Los tres más importantes eran: Primero, con el deseo de no dejar lugar a dudas con respecto a la autoridad del Secretario, el Congreso declaró en el lenguaje del informe, “el Secretario tiene el poder único y final dentro del Departamento de Defensa para dirigir cualquier acción cuando él estime necesario actuar”. El Congreso diseñó esta disposición para evitar que los funcionarios de defensa reclamaran su propia independencia de la autoridad del Secretario.

problema identificado en la lista del Congreso de los factores que minaban la autoridad del Secretario de Defensa. Con la creación de la posición de Secretario de Defensa, el Acta de Seguridad Nacional de 1947 no especificó la relación entre la nueva oficina y los secretarios de las diferentes armas. La agria controversia en los años de posguerra sobre la unificación militar impidió la resolución de este asunto. Esta ley de 1947 les otorgó gran autonomía a los dirigentes civiles de los departamentos militares. A pesar de que diversas enmiendas subsecuentes fortalecieron el poder del Secretario y su estado mayor, el Acta no estipuló la relación a los secretarios en los departamentos militares. No sorprende que los directores civiles de las instituciones militares dedicaran muchos esfuerzos a defender los intereses de sus armas distintas, sin contribuir a la agenda más amplia del Secretario.

Numerosas disposiciones del Acta Goldwater—

Nichols tocaban estos problemas. Los tres más importantes eran: Primero, con el deseo de no dejar lugar a dudas con respecto a la autoridad del Secretario, el Congreso declaró en el lenguaje del informe, “el Secretario tiene el poder único y final dentro del Departamento de Defensa para dirigir cualquier acción cuando él estime necesario actuar”. El Congreso diseñó esta disposición para evitar que los funcionarios de defensa reclamaran su propia independencia de la autoridad del Secretario.

Segundo, al designar al Jefe del Estado Mayor Conjunto como el asesor militar principal, el Congreso preveía que este oficial llegaría a formar una alianza con el Secretario, consolidando el equipo del Departamento de Defensa. La intención de este cambio era proveer al Secretario de asesoría militar independiente y terminar las disputas del pasado entre los civiles y militares en el Pentágono.

En tercer lugar, la ley especificó las responsabilidades

Cheney hizo el siguiente comentario en una entrevista que apareció en la revista Proceedings en mayo de 1996: Yo sé que cada una de las cuatro instituciones de las armas militares quiere hacer lo que cree más conveniente con su propio poder. La realidad es que el Departamento de Defensa es bastante difícil de manejar sin retornar a un sistema, que, a mi juicio, debilitó la autoridad civil del Secretario y del Presidente con respecto a sus habilidades para interactuar con el Departamento de Defensa y emplearlo con eficiencia. Yo creo que el Acta Goldwater–Nichols posibilitó la plena consolidación, en forma coherente, del Departamento de Defensa.

y relaciones entre de los secretarios de las cuatro armas con el Secretario de Defensa. Al establecer una norma para la relación entre los funcionarios civiles con más antigüedad, el Congreso llenó el vacío que había existido durante más de 40 años.

La autoridad civil había sido fortalecida. El Acta Goldwater-Nichols le permitió al Secretario dirigir eficazmente el Departamento de Defensa. El ex secretario Dick Cheney se dio cuenta que el Acta “mejoró significativamente la manera en que el Departamento cumplía sus funciones”. Con respecto a los argumentos de las cuatro armas contra el Acta, Cheney hizo el siguiente comentario en una entrevista que apareció en la revista *Proceedings* en mayo de 1996:

*Yo sé que cada una de las cuatro instituciones de las armas militares quiere hacer lo que cree más conveniente con su propio poder. La realidad es que el Departamento de Defensa es bastante difícil de manejar sin retornar a un sistema, que, a mi juicio, debilitó la autoridad civil del Secretario y del Presidente con respecto a sus habilidades para interactuar con el Departamento de Defensa y emplearlo con eficiencia. Yo creo que el Acta de Goldwater – Nichols posibilitó la plena consolidación, en forma coherente, del Departamento de Defensa.*⁴

Algunos detractores sostienen que el mayor poder del Jefe del Estado Mayor Conjunto menoscaba la autoridad civil. Dos grupos han planteado este argumento: los que están sinceramente interesados en el estado de las relaciones entre civiles y militares y los que quieren recuperar un mayor grado de influencia para sus respectivas armas. Ambos grupos están equi-

vocados. Aunque el Acta Goldwater – Nichols mejoró el papel del Jefe Estado Mayor Conjunto, cuidadosamente aseguró que el Secretario pudiera emplear su extenso poder para controlar al oficial militar de más alta jerarquía de la nación. Un análisis de esta controversia concluyó, “No hay evidencia que sugiera que el control civil del estamento militar, propiamente entendido, se haya atrofiado. El Presidente y el Congreso determinan la política, desde la estructura de las fuerzas, adquisición de medios y el empleo de la fuerza militar.”⁵

Asesoría Militar

En 1982 el Jefe del Estado Mayor, el general David Jones, dio testimonio que “la asesoría corporativa brindada por los Jefes Estado Mayor Conjunto no es clara, ni oportuna, ni útil, ni influyente”. Acordándose de la era antes del Acta Goldwater – Nichols, otro ex Jefe Estado Mayor, Colin Powell, observó en su reciente memoria, *My American Journey*:

Casi la única manera en que los jefes estarían de acuerdo en su asesoría fue a través del intercambio de favores. Consecuentemente, los 1.600 miembros del Estado Mayor Conjunto que trabajaron para los Jefes de Estado Mayor Conjunto gastaron miles de horas produciendo volúmenes de documentos pesados e insulsos, los cuales el Jefe de Estado Mayor Conjunto aceptaba pero pocos Secretarios de Defensa o Presidentes podían emplear. A mi juicio, esta organización amorfa explica parcialmente la razón por la que los Jefes de Estado Mayor Conjunto nunca habían hablado unívocamente para prevenir la ciénaga cada vez más profunda de Vietnam.

Como solución al problema de la inadecuada asesoría militar, el Congreso cuidadosamente redactó algunas de las disposiciones más trascendentales del Acta Goldwater – Nichols. El Acta designó al Jefe Estado Mayor Conjunto como el asesor militar principal, transfirió a él los deberes antes cumplidos por los Jefes Estado Mayor Conjunto, y le asignó nuevas responsabilidades. Para darle el adecuado apoyo, el Congreso creó la posición de Subjefe de los Jefes Estado Mayor Conjunto como el segundo jefe del estamento militar. Finalmente, el Congreso le concedió al Jefe de Estado Mayor la plena autoridad sobre los otros Jefes de Estado Mayor Conjunto.

Según el Presidente y el Secretario de Defensa, la calidad del asesoramiento militar ha mejorado significativamente. La evaluación más amplia sobre el asesoramiento militar después del año 1986 concluyó que el Acta “ha resultado una contribución positiva y significativa en el mejoramiento de la calidad del asesoramiento militar”.⁶ Cheney encontró que tener al Jefe de Estado Mayor como el principal asesor militar “era un significativo mejoramiento” en comparación con el “mí-



El liderazgo civil y militar a cargo de la planificación con antelación a la Operación Desert Shield.

Reflexionando sobre la Guerra del Golfo Pérsico, el general Norman Schwarzkopf dijo, “el Acta Goldwater – Nichols estableció líneas muy claras de autoridad de mando y responsabilidades sobre comandantes subordinados, y éstas se tradujeron en una fuerza de combate más eficaz”. Como dijo después el secretario de defensa William Perry al Comité de Defensa de Asuntos de las Fuerzas Militares, “Todos los comentarios y los informes de guerra de las Operaciones Desert Shield y Desert Storm atribuyen el éxito de las operaciones a los cambios fundamentales de la estructura de la cadena de mando provocados por el Acta Goldwater – Nichols.

nimo común denominador que representaba el grado en que colectivamente los jefes eran capaces de llegar a un consenso”. La autoridad civil más alta no ha aceptado la crítica persistente de los militares en el sentido de que sus opiniones están menospreciadas, especialmente en asuntos operacionales.

Responsabilidad Definida

El Congreso encontró que la cadena de mando operativa era confusa y difícil. Los papeles del Secretario y de los Jefes de Estado Mayor en la cadena eran ambiguos y fastidiosos. A pesar de la remoción de los departamentos militares de la cadena de mando en 1958, los jefes retuvieron la influencia efectiva sobre los comandos de combate, situación que exacerbó la confusión.

Para alcanzar el objetivo de dar una responsabilidad clara a los comandantes estratégicos, el Congreso acla-

ró la naturaleza de la cadena a cada comandante y enfatizó que todos estaban subordinados al Presidente y al Secretario para cumplir las misiones asignadas. El Acta dispuso que la cadena de mando corría desde el Presidente, al Secretario, hasta el comandante estratégico. Los Jefes de Estado Mayor, incluyendo al Jefe de Estado Mayor Conjunto, fueron explícitamente excluidos.

Todos están de acuerdo que el objetivo del Acta Goldwater – Nichols ha sido logrado. Altos funcionarios y oficiales repetidamente citan los beneficios de una clara y corta cadena de mando operativa. Reflexionando sobre la Guerra del Golfo Pérsico, el general Norman Schwarzkopf dijo, “el Acta Goldwater – Nichols estableció líneas muy claras de autoridad de mando y responsabilidades sobre comandantes subordinados, y éstas se tradujeron en una fuerza de combate más eficaz”. Como dijo después el secretario de defensa William Perry al

Comité de Defensa de Asuntos de las Fuerzas Militares, “Todos los comentarios y los informes de guerra de las Operaciones *Desert Shield* y *Desert Storm* atribuyen el éxito de las operaciones a los cambios fundamentales de la estructura de la cadena de mando provocados por el Acta Goldwater – Nichols.

Autoridad Proporcional a la Responsabilidad

El Congreso descubrió que los comandos de combate eran débiles y unificados sólo de nombre. Estos comandos eran confederaciones inconexas entre componentes poderosos de las Fuerzas Armadas. Las diferentes armas usaron la *Unified Action Armed Forces* (Acción Unificada de las Fuerzas Armadas) para limitar rigurosamente la autoridad de los comandantes en jefe y brindarles gran autonomía a los comandantes de los componentes. Esta situación prevaleció durante todo el período de posguerra, como fue mostrado en un informe en 1970 de una Junta de Defensa de Primer Orden que declaró que la unificación de “comando o de las fuerzas es más cuestión de apariencia que de sustancia”.

Para corregir esta violación de los principios de mando, el Congreso especificó la autoridad de mando de los comandantes estratégicos. El Acta Goldwater—Nichols identificó las siguientes funciones de mando: dar la autoridad sobre las fuerzas asignadas, definir la cadena de mando, emplear las fuerzas, asignar las funciones de mando a los comandantes subalternos, coordinar y aprobar los aspectos de administración y apoyo, seleccionar y la separación de los subordinados, e iniciar los procedimientos de consejo de guerra.

Al explicitar la autoridad de los comandantes estratégicos, el Congreso modeló la ley según la manera en que las Fuerzas Armadas tradicionalmente les habían otorgado la autoridad a los comandantes de unidades. Las advertencias iniciales de las armas de que esta legislación resultaría en que los comandantes de combate se convertirían en déspotas, desaparecieron rápidamente pues era evidente que al establecer un balance entre la autoridad y la responsabilidad en el nivel de comandante estratégico —acorde con la tradición militar— era el más sensato. Actualmente, es ampliamente aceptado que el Acta Goldwater—Nichols ha alcanzado su objetivo de balancear la autoridad y la responsabilidad de los comandantes de combate. El desempeño eficaz de estos comandos en operaciones de guerra y de paz provee evidencia convincente en apoyo a esta conclusión.

La opinión de una minoría insta a que se aumenta la autoridad de los comandantes de combate a través de un papel más destacado en la asignación de recursos. El Congreso no quiso desviar a los comandos de sus funciones principales de librar la guerra, por lo cual, preveía el Congreso que el Presidente y los Jefes de Estado

Mayor Generales actuaran como representantes de los comandos con respecto a sus necesidades materiales. Este método aún aparece ser preferible a cualquier otro que requiera un mayor involucramiento por parte de los comandos de combate.

Formulación de La Estrategia y Planificación

Los dos Comités de las Fuerzas Armadas determinaron que el Departamento de Defensa no dio el suficiente énfasis a la planificación, y por eso fue ineficaz. Muchas veces se realizó la planificación sin considerar las restricciones fiscales, y no había vínculo fuerte entre la estrategia y los recursos. Los planes de contingencia eran poco útiles en situaciones de crisis, muchas veces debido a que no se basaban en válidas conjeturas políticas.

Con el fin de aumentar la atención prestada a formular la estrategia y la planificación de contingencias, el Congreso elaboró cuatro provisiones principales. Primero, le exigió al Presidente someter un informe anual con respecto de la estrategia de seguridad nacional. En segundo lugar, le dio instrucciones al Jefe Estado Mayor Conjunto para preparar planes estratégicos bajo restricciones fiscales. Con respecto a la planificación de contingencias, el Acta Goldwater—Nichols requirió que el Secretario redactara una guía de política para la preparación y revisión de los planes de contingencia. Esta guía habría de proveer las decisiones políticas para la planificación. La cuarta provisión describió un papel para el Subsecretario de Defensa para política, como asistente al Secretario en sus deberes relativos a los planes de contingencia. El Congreso quería que esta última disposición permitiera superar el celoso custodio de planes de contingencia por los Jefes de Estado Mayor Conjunto, que había imposibilitado el suficiente apoyo administrativo para la revisión y dirección substantiva por parte del Secretario.

El Acta Goldwater—Nichols ha mejorado la calidad de la atención prestada a la elaboración de estrategia y del planeamiento de contingencias. La calidad de los documentos de estrategia ha variado, sin embargo en todos los casos su valor ha sido superior a sus antecesores pre Goldwater—Nichols. La nueva estrategia nacional militar, la que conceptualizó la conducción de dos guerras regionales de mayor envergadura casi al mismo tiempo, proveyó una respuesta oportuna y flexible a las amenazas existentes al fin de la Guerra Fría.

El planeamiento de contingencias era pobre hasta años recientes. La Oficina del Secretario de Defensa ha sido inconsistente en el cumplimiento de su responsabilidad de establecer la orientación adecuada para la planificación de contingencias. La actual desgana por parte del Jefe de Estado Mayor de revelar los planes de



El senador John Warner, presidente del Comité de las Fuerzas Armadas del Senado, escuchando el testimonio del personal del Estado Mayor Conjunto sobre el tema de alistamiento militar.

En 1982 el Jefe de Estado Mayor, el general David Jones, dio testimonio que “la asesoría corporativa brindada por los Jefes de Estado Mayor Conjunto no es clara, ni oportuna, ni útil, ni influyente”. Acordándose de la era antes del Acta Goldwater – Nichols, otro ex Jefe de Estado Mayor, Colin Powell, observó en su reciente memoria, My American Journey: Casi la única manera en que los jefes estarían de acuerdo en su asesoría fue a través del intercambio de favores. Consecuentemente, los 1.600 miembros del Estado Mayor Conjunto que trabajaron para los Jefes de Estado Mayor Conjunto gastaron miles de horas produciendo volúmenes de documentos pesados e insulsos, los cuales el Jefe de Estado Mayor Conjunto aceptaba pero pocos Secretarios de Defensa o Presidentes podían emplear. A mi juicio, esta organización amorfa explica parcialmente la razón por la que los Jefes de Estado Mayor Conjunto nunca habían hablado unívocamente para prevenir la ciénaga cada vez más profunda de Vietnam.

contingencia —los deliberados y los de crisis— a los funcionarios civiles ha impedido la colaboración apropiada. Aunque en los últimos tiempos el Departamento de Defensa ha superado estos problemas, la interacción requerida entre los planificadores de política y de operaciones aún no está asegurada.

El Empleo de Recursos

El testimonio ante el Congreso reveló que los objetivos ambiguos del Departamento de Defensa permitieron que los intereses de las armas individuales —antes que las necesidades estratégicas— dominaran la toma de decisiones con respecto a los recursos. El manejo de recursos por parte del Secretario también era debilitado

por la falta de un asesoramiento militar independiente de los programas y presupuestos de las cuatro armas.

Con el fin de lograr su objetivo de proveer al empleo más eficiente de los recursos de defensa, el Congreso pidió la opinión del Jefe Estado Mayor, como fuente militar independiente. Los congresistas le asignaron al Jefe de Estado Mayor seis nuevos deberes relacionados con asuntos de recursos. Dos de los más importantes eran informar al Secretario sobre las prioridades de los comandos de combate y evaluar la conformidad entre los programas y presupuestos de los departamentos militares y otros componentes del Departamento de Defensa en relación con los planes estratégicos y las prioridades de los comandantes estratégicos. También, el

Poco después de la Guerra del Golfo Pérsico, un artículo en la revista Forbes anotó, “La extraordinaria eficiencia y la manera refinada en que nuestras fuerzas han operado en el Golfo es tributo al Acta Goldwater – Nichols, lo cual cambió el poder de las armas militares individuales y a los oficiales responsables de coordinarlas”. La revista Washington Monthly agregó, “El Acta Goldwater – Nichols posibilita asegurar que esta guerra fuera librada con menos luchas entre las instituciones armadas, menos burocracia, menos bajas innecesarias y más cohesión militar que cualquier otra operación de mayor envergadura en las últimas décadas.”

Congreso autorizó al Jefe de Estado Mayor a someter sus recomendaciones para programas y presupuesto alternativos al Secretario.

La potencialidad del Acta no ha logrado el mismo efecto en la implementación, con la excepción del empleo eficaz, por parte del general Powell, de su papel consultivo en asuntos relacionados con los recursos requeridos para organizar la Fuerza Base. Una reducción de la estructura de la fuerza en la época de pos Guerra Fría en un 25% representó el problema más significativo y difícil en el ámbito de recursos que enfrentó el Pentágono durante la última década.

A pesar de esto, pocas veces proveyeron los Jefes de Estado Mayor Conjunto de una asesoría definitiva sobre asuntos de recursos a los secretarios de defensa. Diversos acontecimientos recientes pueden alterar esta realidad. El almirante William Owens, mientras servía como Subjefe de Estado Mayor Conjunto, instituyó varios cambios innovadores para mejorar el apoyo brindado por el Consejo Conjunto de Supervisión de Adquisición a la formulación de asesoría de evaluación sobre asuntos al Jefe de Estado Mayor Conjunto. La creación de elementos de evaluación sobre la capacidad de las fuerzas conjuntas para librar la guerra representa un avance dramático en el análisis de los programas de las armas individuales a la luz de los requisitos de sus misiones.

Desafortunadamente, el proceso del Consejo Conjunto de Supervisión de Adquisición puede ser desaprovechado. Si en lugar de informar en forma desinteresada, la asesoría independiente del Jefe de Estado Mayor Con-

junto fuera empleada para negociar asuntos esenciales en la manera tradicional de cambiar favores políticos, el sistema militar regresaría a la época anterior al Acta Goldwater – Nichols. Tal metodología también posibilitaría que las armas pudieran unir voluntades en importantes asuntos de recursos e imponer su punto de vista al Secretario y al Congreso. Si el Jefe de Estado Mayor Conjunto deja pasar estos actos, cedería su opinión independiente y abandonaría las instrucciones del Acta Goldwater – Nichols. A medida que sigue avanzando el trabajo del Consejo Conjunto de Supervisión de Adquisición para la asesoría en cuestiones de recursos, el Secretario debe permanecer atento a acciones que interfieran con el objetivo de su creación.

Administración del Personal del Estado Mayor Conjunto

El informe titulado *Defense Organization* con fecha de 1985, concluyó que “los oficiales de las Fuerzas Armadas no quieren ser asignados a elementos conjuntos; están presionados o monitoreados para evaluar su lealtad con su propia arma cuando estén destinados con fuerzas conjuntas; tampoco llegan preparados ni por la educación ni por la experiencia para desempeñar sus deberes conjuntos; y sirven sólo por un breve período una vez que hayan aprendido sus tareas”. El Congreso consideró esta situación intolerable, los cuarteles generales de los comandos unificados tienen la más alta importancia dentro del Departamento de Defensa, por lo cual se priorizó el destino en comandos conjuntos.

El Título IV del Acta Goldwater – Nichols estableció los procedimientos para la selección, la educación, la asignación y el ascenso de los oficiales de servicio conjunto. El Congreso y el Departamento de Defensa lucharon las últimas batallas del Acta Goldwater – Nichols sobre estas mismas disposiciones. Las armas individuales se opusieron a un sistema de personal para los oficiales de servicio conjunto porque sabían que la pérdida del control absoluto de los ascensos en el grado de los oficiales y las asignaciones de los mismos podrían debilitar su control del Pentágono. El Congreso estaba resuelto en su postura puesto que concluyó en *Defense Organization* que “El sistema actual resulta en la concesión de incentivos para la protección de los estrechos intereses de las diferentes armas antes que la promoción de las fuerzas conjuntas. Quienes se orienten hacia la fuerza conjunta salen probablemente más castigados, mientras los promovedores de los intereses de las armas individuales son los que mayores posibilidades tienen de recibir recompensas”.

Los incentivos para los oficiales destinados en un Estado Mayor Conjunto, los requisitos y los estándares estipulados por el Acta han mejorado notablemente el desempeño de aquellos oficiales seleccionados a servir



El Jefe de Estado Mayor Conjunto, el general Henry H. Shelton, con seis ex Jefes de Estado Mayor Conjunto, que tienen colectivamente más de 200 años de servicio militar distinguido.

El almirante William Crowe, posteriormente escribió su opinión desfavorable acerca del Título IV: . . . la legislación detallada que determinó cada aspecto del “cuerpo conjunto”, desde el proceso de selección y el número de comisiones hasta los requisitos de ascenso, eran, yo creo, un grave error que amenazó con crear una difícil situación en la administración de las Fuerzas Armadas al inmiscuirse el Congreso. En esta instancia los jefes actuaron al unísono en oposición a la legislación, y yo estuve completamente de acuerdo con ellos.

en comisiones conjuntas. El ex secretario Cheney juzgó, en su reciente entrevista en *Proceedings*, que el requisito de servir con un elemento conjunto “antes de alcanzar una alta posición de liderazgo, resultó beneficiosa”. También comentó que como resultado de las políticas con los oficiales de servicio conjunto “el Estado Mayor Conjunto se transformó en una parte absolutamente vital de la operación”.

El general Schwarzkopf presenció los mismos resultados en su propio comando. Cuando hablaba de sus subordinados durante la Guerra del Golfo Pérsico, Schwarzkopf les dijo a los Senadores del Comité de las Fuerzas Armadas, “la calidad del personal asignado al Comando Central en todos niveles cambió dramáticamente como resultado del Acta Goldwater – Nichols”.

Fue posible alcanzar estos resultados positivos a pesar de la apática implementación de las disposiciones relativas a los oficiales de servicio conjunto por parte de la Oficina del Secretario de Defensa y el Estado Mayor Conjunto. Durante la última década, la ausencia de una directiva del Departamento de Defensa para gobernar el programa de administración de oficiales de servicio conjunto, confirmó la falta de compromiso por parte de las altas organizaciones civiles y militares. Las armas indivi-

duales no estaban apáticas. Hicieron esfuerzos vigorosos por minimizar el impacto que produjo la legislación en sus intereses. A los altos oficiales de servicio conjunto —los beneficiarios de los estados mayores conjuntos— no les interesaba mucho el asunto. El Jefe de Estado Mayor cuando se promulgó el Acta Goldwater – Nichols, el almirante William Crowe, posteriormente escribió su opinión desfavorable acerca del Título IV:

. . . la legislación detallada que determinó cada aspecto del “cuerpo conjunto”, desde el proceso de selección y el número de comisiones hasta los requisitos de ascenso, eran, yo creo, un grave error que amenazó con crear una difícil situación en la administración de las Fuerzas Armadas al inmiscuirse el Congreso. En esta instancia los jefes actuaron al unísono en oposición a la legislación, y yo estuve completamente de acuerdo con ellos.⁷

No es de sorprender que la implementación del concepto de estado mayor conjunto del Título IV demoró muchos años debido a las actitudes pasivas de las armas individuales.

El Congreso había esperado que el departamento, después de varios años de implementación del Título IV, conceptualizara una mejor metodología para la adminis-

El Congreso estadounidense expresó su intención en la sección política del Acta. Su inquietud estaba arraigada principalmente en el excesivo poder e influencia y el poder excesivos de las cuatro instituciones militares, situación que les había impedido integrar sus capacidades distintas en la conducción eficaz de la guerra conjunta. El principal especialista de la Cámara de Representantes en asuntos de reorganización de defensa acotó que “la influencia abrumadora de las cuatro instituciones militares. . . está completamente fuera de proporción con sus responsabilidades formales asignadas y limitadas por la ley”.

tracción de los oficiales de servicio conjunto. Eso no ha ocurrido. El objetivo del Acta de mejorar la administración de los oficiales de servicio conjunto ha sido alcanzado; no obstante, el Departamento de Defensa aún no tiene una visión clara de las necesidades de los oficiales conjuntos y ni de cómo preparar y recompensarlos.

Eficacia Operacional

Durante un período de 40 años después de la Segunda Guerra Mundial, la separación de las armas le impidió al sector de defensa lograr la unidad requerida para entablar la guerra conjunta. En 1983 el secretario James Schlesinger describió el problema:

*En todas nuestras instituciones militares, se ha inculcado el principio perdurable de la “unidad de comando”. Pero en el nivel nacional es fuertemente resistido y abiertamente violado. La unidad de comando es un principio válido si, siempre y cuando se aplique en el nivel de institución militar singular. La consecuencia inevitable es la duplicación de esfuerzos y la ambigüedad última de comando.*⁸

Como fue revelado en *Defense Organization*, “las deficiencias operacionales evidentes durante la Guerra de Vietnam, la captura del buque de guerra *Pueblo*, la misión de rescate de los rehenes en Irán y la incursión en Granada fueron resultados del fracaso en implementar adecuadamente el concepto del comando unificado”. El Congreso concentró sus esfuerzos en otorgar a los comandantes estratégicos la autoridad suficiente para asegurar la unidad de comando durante las operaciones y preparar eficazmente sus organizaciones para las misio-

nes asignadas. También el Acta le asignó al Jefe del Estado Mayor Conjunto la responsabilidad de desarrollar la doctrina y las políticas de adiestramiento para las fuerzas conjuntas.

El éxito abrumador de las Operaciones *Just Cause*, *Desert Shield* y *Desert Storm* reveló la medida en que el Acta había logrado unificar las Fuerzas Armadas. Poco después de la Guerra del Golfo Pérsico, un artículo en la revista *Forbes* anotó, “La extraordinaria eficiencia y la manera refinada en que nuestras fuerzas han operado en el Golfo es tributo al Acta Goldwater – Nichols, lo cual cambió el poder de las armas militares individuales y a los oficiales responsables de coordinarlas”.⁹ La revista *Washington Monthly* agregó, “El Acta Goldwater – Nichols posibilita asegurar que esta guerra fuera librada con menos luchas entre las instituciones armadas, menos burocracia, menos bajas innecesarias y más cohesión militar que cualquier otra operación de mayor envergadura en las últimas décadas.”¹⁰

En un comentario sobre impacto del Acta Goldwater – Nichols durante los últimos diez años, el secretario Perry dijo, durante un discurso de homenaje al senador Sam Nunn, “El Acta cambió dramáticamente el modo en que funcionan las Fuerzas Armadas de EE.UU. por cuanto modernizó el proceso de mando y otorgó más autoridad al Jefe de Estado Mayor Conjunto y a los comandantes de comandos unificados. Estos cambios redundaron en grandes éxitos en . . . *Desert Storm*, en Haití y actualmente en Bosnia.”

La doctrina y adiestramiento conjuntos han experimentado adelantos más modestos. Refiriéndose a la primera generación de la doctrina conjunta, la Comisión de Papeles y Misiones de las Fuerzas Armadas críticamente declaró en su informe oficial de 1995, *Directions for Defense*, “en muchos casos, representa un compendio de conceptos competitivos, algunas veces incompatibles, y frecuentemente desarrollados por una institución “dirigente”. La designación del Comando del Atlántico de EE.UU. como la organización integradora, entrenadora, y proveedora de las fuerzas conjuntas presagia el mejoramiento de las operaciones militares. Hasta el presente, las actitudes interesadas de las armas, de algunos comandantes en jefe de comandos geográficamente aislados y el apoyo débil del estado mayor conjunto han bloqueado el desempeño del Comando del Atlántico.

Gerencia y Administración

Muchas disposiciones del Acta Goldwater – Nichols se enfocaron en el mejoramiento de la gerencia y la administración del Departamento de Defensa. Pero al incluir este objetivo, el Congreso pensaba corregir problemas estructurales específicos que impedían la gerencia ade-

cuada. Estos problemas incluyeron el excesivo margen de control, innecesarios niveles de estado mayor y duplicación de esfuerzos, así como el continuo crecimiento de los estados mayores de los cuarteles generales, mala supervisión de agencias de defensa y una división incierta de deberes entre los componentes de defensa.

El área de control del Secretario en particular preocupó al Congreso. Cuarenta y uno funcionarios civiles y oficiales de mayor antigüedad, excluyendo al Subsecretario y su estado mayor, se subordinaron directamente a él. Con el fin de descentralizar la autoridad, el Acta requirió que el Secretario le delegara la supervisión de cada agencia de defensa y actividad de campaña a un funcionario civil de la Oficina del Secretario de Defensa o al Jefe del Estado Mayor Conjunto. El papel de éste como superintendente de los comandos unificados también permitió la reducción de las responsabilidades de supervisión del Secretario.

Otras disposiciones consolidaron ciertas funciones en las secretarías de las Fuerzas Armadas, limitaron el número de subjefes y jefes asistentes en los estados mayores de las armas individuales, redujeron en 15% el tamaño de los estados mayores de los cuarteles generales de los departamentos militares, incluyendo posiciones de oficiales superiores (generales, almirantes y comodores), y redujeron otros estados mayores en un 10 a 15%.

Los remedios del Acta Goldwater – Nichols para estos problemas administrativos han sido mayormente ineficaces. La burocracia de defensa permanece demasiado grande. La duplicación de esfuerzos aún es un problema. Al Departamento de Defensa le hace falta completar una división de labores apropiada entre sus componentes principales, pero no tiene desarrollada la concepción administrativa necesaria.

En toda la historia militar de EE.UU., los últimos años han sido notables por la frecuencia y la magnitud de los logros y éxitos del Departamento de Defensa. El excelente liderazgo desempeñó un papel importante, junto con el desarrollo de doctrina, adiestramiento, educación y material que precedieron la promulgación del Acta Goldwater – Nichols. En todo caso, una gran cantidad de evidencia y numerosas declaraciones de altos funcionarios de defensa y oficiales militares indican que el Acta ha hecho contribuciones enormes a los resultados positivos del pasado reciente.

Durante la última década, el Acta Goldwater – Nichols

logró alcanzar la mayor parte de sus objetivos, al mismo tiempo posibilitó la transformación y la revitalización de la profesión militar. El Acta validó la predicción del ex secretario Schlesinger, quien pronosticó que, “La estructura firme permitirá la liberación de energías y la imaginación que ahora están indebidamente inhibidas por las configuraciones existentes.” En algunas áreas, los desarrollos inspirados por el Acta aún están evolucionando y agregando más brillo a los logros de la ley. En otros casos, aún falta mucho por hacer no obstante los éxitos logrados.

El secretario Perry empleó una medida histórica en su apreciación de la ley:

“... el Acta Goldwater – Nichols es tal vez la legislación más importante en el ámbito de la defensa desde la Segunda Guerra Mundial”. Mientras servía como Subjefe del Estado Mayor Conjunto, el almirante Owens percibió la legislación en términos aún más grandes: “El Acta Goldwater – Nichols es el evento de más transcendencia para las Fuerzas Armadas desde la Segunda Guerra Mundial.” Esas evaluaciones por Perry y Owens se remontan a un pasado tan remoto como las del congresista Aspin; pero es cierto que, acorde con las expectativas del Congreso, el Acta Goldwater – Nichols ha mejorado profundamente las capacidades de las Fuerzas Armadas de librar la guerra conjunta. **MR**

NOTAS

1. Archie D. Barrett, *Reappraising Defense Organization* (Washington: National Defense University Press, 1983) pág. xix.
2. John G. Kester, “The Office of the Secretary of Defense with a Strengthened Joint Staff System”, en *Toward a More Effective Defense*, editado por Barry M. Blechman y William J. Lynn (Cambridge: Ballinger, 1985) pág. 187.
3. El Congreso de EE.UU., Senado, el Comité de las Fuerzas Armadas, *Defense Organization: The Need for Change*, imprenta del comité, informe del senado 99-86, 99º Congreso, 1ª Sesión, 1985, pág. 620.
4. “About Fighting and Winning Wars – An Interview with Dick Cheney”, *U.S. Naval Institute Proceedings*, vol. 122, nro. 5 (mayo de 1996), pág. 33.
5. Mackubin Thomas Owens, “Civilian Control: A National Crisis?” *Joint Force Quarterly*, nro. 6 (Otoño – Invierno de 1994 – 95), pág. 83.
6. Christopher Allan Yuknis, “The Goldwater – Nichols Act of 1986 – An Interim Assessment”, en *Essays on Strategy X*, editado por Mary A. Sommerville (Washington: National Defense University Press, 1993), pág. 97.
7. William J. Crowe, hijo, *The Line of Fire* (Nueva York: Simon y Schuster, 1993), pág. 158.
8. El Congreso de EE.UU., Senado, el Comité de las Fuerzas Armadas, *Organization, Structure, and Decisionmaking Procedures of the Department of Defense*, audiencia pública ante el Comité de las Fuerzas Armadas, 98º Congreso, 1ª Sesión, 1983-1984, parte 5, pág. 187.
9. Malcolm S. Forbes, hijo, “Fact and Comment”, *Forbes*, vol. 147, nro. 6 (18 de marzo, 1991), págs. 23 – 24.
10. Katherine Boo, “How the Congress Won the War in the Gulf”, *The Washington Monthly*, vol. 23, nro. 10 (octubre de 1991), pág. 31.

El señor James A. Locher, III desempeñó como asesor con el Comité del Senado para las Fuerzas Armadas y sirvió como el subsecretario de defensa para las operaciones especiales y conflicto de baja intensidad.

El Fortalecimiento del Concepto de Eisenhower

En 1982, un testigo del Cuerpo de Infantería de Marina alertó al Subcomité de Investigaciones del Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes que la aceptación de las medidas bajo consideración para reorganizar el Estado Mayor Conjunto sería equivalente a la creación de un “sistema de estado mayor”. La propuesta más abaricante que entonces se contempló habría sido establecer el papel de asesor independiente para el Jefe Estado Mayor Conjunto en vez de simplemente atribuirle la función de un portavoz de los otros jefes. Las audiencias públicas y procedimientos legislativos que finalmente llevaron a la aprobación del Acta Goldwater – Nichols duraron cuatro años más. Durante este período, el Congreso rechazó todas las propuestas que exigían la creación de un estado mayor general. Pero con la promulgación de la ley, el Congreso decisivamente rechazó la estructura existente del Departamento de Defensa. ¿Qué concepto organizador aceptó el Congreso?

Organización *De Jure*

Mientras que la respuesta no estaba explícitamente mencionada durante las audiencias, los informes, o los debates, el Congreso retornó al concepto propuesto en 1958 bajo la administración de Eisenhower para guiar la reorganización. El Acta de Seguridad Nacional de 1947 resultó en lo que describió el presidente Eisenhower como “poco más que una confederación débil entre soberanas unidades militares”. Las enmiendas de 1949, 1953, y 1958 pretendieron superar configuraciones ineficaces. Como parte de las enmiendas de 1958, el Presidente propuso y el Congreso aprobó la bifurcación del Departamento de Defensa en dos cadenas de mando, una administrativa y otra operativa. Un análisis del Acta, enmendada en 1958, revela que el Presidente y el Congreso estaban de acuerdo respecto al concepto del cómo se pretendía organizar la institución de defensa.

El Congreso creó tras la aprobación de la legislación pertinente, el Departamento de Defensa para reemplazar la Institución de Defensa Nacional, la cual era un ente carente de una estructura claramente definida. Cerca del año 1958, el Secretario de Defensa dejó de ser un débil supervisor general, convirtiéndose en el oficial más poderoso con “la autoridad, la dirección y el control” sobre todo el departamento. La ley creó dos cadenas de autoridad subordinadas al secretario: una con los departamentos militares; y otra a los elementos conjuntos. Los departamentos militares habrían de preparar sus fuerzas para el combate – *organizar, adiestrar y equipar* – y proveer la logística, la administración y otros tipos de apoyo. De esa manera, los departamentos militares se encargaron de “mantener” las Fuerzas Armadas.

La ley le dio la responsabilidad del empleo de las fuerzas proporcionadas por los departamentos militares al comando conjunto. Los jefes conjuntos, apoyados por el estado mayor conjunto, le proveerían asesoría al Presidente, al Secretario y al Consejo Nacional de Seguridad, así como conducirían la planificación militar y otras actividades afines.

Los comandantes estratégicos, los cuales encabezaron los comandos unificados y especificados que consistían en fuerzas de combate designadas por las armas individuales, se hicieron responsables de las misiones asignadas por el Presidente: ganar las guerras de la nación y enfrentar las contingencias menores. En los escalones inferiores a los comandantes estratégicos se encontraban cadenas de autoridad para el “empleo” y el “mantenimiento”, las cuales se separaron bajo el Secretario pero se volvieron a unir.

Organización *De Facto*

Esta descripción del modelo organizacional *de jure* después del año 1958 muestra que dicha organización era notablemente similar a la que se describe en la ley de hoy en día. Si el Congreso estuviera satisfecho con el modelo legislativo del Departamento de Defensa que estableció en 1958, ¿por qué fue necesaria el Acta Goldwater – Nichols? La respuesta es que lo que existe en la ley no existe necesariamente en la realidad.

Antes de 1986 – a pesar del modelo *de jure* – el Departamento de Defensa fue dominado por las armas individuales, las cuales tradicionalmente habían sido responsables de la planificación y la conducción de guerra así como de la preparación de nuestras fuerzas para la guerra. Las armas no estaban dispuestas a renunciar sus funciones operacionales a favor de un sistema conjunto, y continuaron dominando los ámbitos de empleo y de mantenimiento del Departamento de Defensa. Las armas ejercieron el derecho de veto sobre la asesoría de los Jefes del Estado Mayor Conjunto y controlaron los débiles comandos estratégicos. Como consecuencia, las instituciones conjuntas no pudieron aumentar su potencia y eficacia.

Convirtiendo *de Facto a de Jure*

Con el Acta Goldwater – Nichols, el Congreso intentó de nuevo concretar el modelo legislativo que emergió en 1958. Aunque algunos títulos del Acta modificaron los departamentos militares y agencias de defensa, las disposiciones más fundamentales se concibieron para fortalecer posiciones y organizaciones conjuntas. El Acta designó al Jefe de Estado Mayor Conjunto como el principal asesor militar, estableció la posición de Subjefe, creó un sistema conjunto de personal y reforzó el poder de los comandantes estratégicos. La intención del Acta fue hacer que la organización *de jure* y la *de facto* fueran casi la misma cosa.

Puesto que el Acta Goldwater – Nichols le dio mayor énfasis a las instituciones conjuntas, uno puede considerar el aspecto conjunto como la característica vital de la organización de defensa. Eso sería una equivocación. Si el carácter conjunto fuera el principio rector básico, un estado mayor general con una sola cadena de mando podría ser el concepto del Departamento de Defensa. Así como sugiere el modelo legislativo, el Congreso se enfocó en las instituciones conjuntas para lograr establecer un contrapeso relativo a las distintas instituciones armadas. El balance entre el mantenimiento y el empleo – recursos y producto – sirve como principio organizador. Eisenhower lo conceptualizó en 1958, y la ley lo había presagiado. Veintiocho años después, el Acta Goldwater – Nichols posibilitó su materialización.

Archie D. Barrett
Subasistente Principal
del Secretario del Ejército para
Asuntos de Recursos Humanos y de la Reserva